
Das multilaterale Handelssystem und die Problematik der Arbeitsnormen

Didier Chambovey



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/1353>

DOI: 10.4000/sjep.1353

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 mars 1996

Number of pages: 191-216

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Didier Chambovey, « Das multilaterale Handelssystem und die Problematik der Arbeitsnormen », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 15 | 1996, Online erschienen am: 18 Mai 2013, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/1353> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.1353>

Das multilaterale Handelssystem und die Problematik der Arbeitsnormen

Didier Chambovey¹

1. Einführung

Die Wechselwirkung zwischen Handel und Arbeitsnormen ist derzeit vor dem Hintergrund des zunehmend integrierten internationalen Austausches von Waren, Dienstleistungen, Information, Technologie und Kapital anzusiedeln. In der Produktion herrscht ebenfalls ein Trend zur Globalisierung: Direktinvestitionen, Beteiligungen und strategische Zusammenschlüsse liegen im Aufwind. Vorangetrieben wird die Globalisierung der Weltwirtschaft durch technische Fortschritte, welche die Transaktionskosten für Transporte und Telekommunikation zwischen den verschiedenen Regionen der Erde drastisch senken. Eine bedeutende Rolle spielt ferner die liberalere Handelspolitik, die in der westlichen Welt bereits seit dem Zweiten Weltkrieg und in zahlreichen Entwicklungs- und Reformländern (Staaten, welche sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden) seit jüngerer Zeit betrieben wird. So eröffneten sich neue Möglichkeiten, die Fertigung eines Produktes oder die Erbringung einer Dienstleistung in einzelne Phasen zu zerlegen und diese in die Länder mit den günstigsten Produktions- und Vertriebsbedingungen zu verlegen². Diese Umwälzungen begünstigten den Aufschwung multinationaler Konzerne, welche sich aus ihrer nationalen Basis zurückzogen und nunmehr weltweit angelegte Strategien verfolgen. Dass die Globalisierung von Märkten

-
1. Die in diesem Artikel geäußerten persönlichen Meinungen sind lediglich für den Verfasser verbindlich.
 2. Diese Entwicklung führte auf Unternehmens- und Branchenebene zu einer Vertiefung des grenzüberschreitenden Austausches von in hochspezialisierten Produktionseinheiten hergestellten Halbfabrikaten. Analysiert wurde dieses Phänomen von Henri Gétaz, *Les échanges intra-industriels. Analyse théorique et empirique pour la Suisse*. Dissertation, Ecole des Hautes Etudes Commerciales der Universität Lausanne, 1994.

und Produktion den Akteuren des Welthandels riesige Chancen hinsichtlich Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsförderung bietet, steht einerseits ausser Zweifel; andererseits führt sie indessen zu einer grundlegenden Neugestaltung der internationalen Arbeitsteilung und fordert von den einzelnen Volkswirtschaften unablässige Anpassungsfähigkeit und Innovationsgabe.

In einer zunehmend integrierten Weltwirtschaft steigt die Mobilität der Produktionsfaktoren stetig an: so fassen die in den Industrieländern bereits weitgehend standardisierten Faktoren Kapital und Technologie auch in Entwicklungsländern mit niedrigeren Lohnkosten Fuss. Die Konsequenzen dieser Entwicklung auf die internationale Arbeitsteilung lassen sich anhand des allgemeinen Gleichgewichtsmodells nach Heckscher-Ohlin-Samuelson analysieren³, welches die Beziehung zwischen Faktorausstattung und komparativen Vorteilen beleuchtet. Die Länder exportieren hauptsächlich jene Güter, deren Produktion überwiegend mit Hilfe der ihnen am reichlichsten zur Verfügung stehenden Faktoren erfolgt. Wenn Kapital und Technologie zunehmend standardisiert werden, hängt die Spezialisierung der Produktion immer mehr vom Qualifikationsstand der Arbeitskräfte ab. Zweifelsohne profitieren die Entwicklungsländer mit ihrem riesigen Potential an wenig qualifizierten und billigen Arbeitskräften⁴ von komparativen Vorteilen in jenen arbeitsintensiven Produktionsbereichen (z.B. weite Segmente der Verbraucherelektronik, Schuh-, Textil- und Bekleidungsindustrie), welche geringe Qualifikationsanforderungen stellen. Die Mehrkosten wenig qualifizierter Arbeitnehmer in Industrieländern lassen sich nicht mehr durch bessere Kapital- und Technologieausstattung wettmachen. Die niedrigqualifizierten Arbeiter der weltmarktorientierten Sektoren der Entwicklungsländer befinden sich gleichsam auf demselben Arbeitsmarkt wie gering qualifizierte Arbeiter aus Industrieländern. In den westlichen Ländern ist der Beschäftigungsgrad niedrigqualifizierter Arbeitnehmer im Vergleich zu den hochqualifizierten zurückgegangen; die Reallöhne der wenig qualifizierten

3. Interessierte Leser werden bezüglich der jüngsten Erkenntnisse der Welthandels-theorie auf den Artikel von J. Hellier verwiesen: „La similitude dans l'échange international: une revue critique des approches théoriques“, *Problèmes économiques*, Nr. 2.348, 1993. Brown D.K., Deardorf A. V. und Stern R. M. wenden in ihrem Diskussionsbeitrag „International Labour Standards and Trade: A theoretical Analysis“, der anlässlich der Tagung zum Projekt Fairness Claims and Gains from Trade, University of Minnesota Law School, 29-31 Juli 1993 vorgestellt wurde, das Heckscher-Ohlin-Samuelson-Modell auf den Problembereich Handel - Arbeitsnormen an.
4. Angesichts der demografischen Entwicklung dürfte dieser Trend sich in den Entwicklungsländern noch verstärken. Bevölkerungsprognosen zufolge werden rund 99 % der etwa 1 Milliarde Arbeitnehmer, die im Verlauf der nächsten dreissig Jahre zum weltweiten Arbeitskräftepotential hinzukommen, in Ländern leben, die heute zu den Staaten mit niedrigem und mittlerem Einkommen zählen (vgl. The World Bank, *Weltentwicklungsbericht 1995. Arbeitnehmer im weltweiten Integrationsprozess*, Oxford University Press, New York, 1995, S. 9)

Arbeitskräfte sind seit Anfang der 70er Jahre nur geringfügig angestiegen oder gar gefallen⁵. Die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitnehmern jedoch hat sich in den Industrieländern – den Hauptproduzenten und Exporteuren von High-Tech-Produkten – verbessert.

Die Regierungen der in den Welthandel eingebetteten Volkswirtschaften erkennen, dass Massnahmen, welche die Globalisierung aufhalten oder rückgängig machen, ihren Interessen zuwiderlaufen würden⁶; daher bekräftigten sie ihren Willen, die Vorteile aus dem Globalisierungsprozess voll zu nutzen – wohl wissend, dass Strukturanpassungen unausweichlich sind – und vertieften ihre regionale wie multilaterale Wirtschaftszusammenarbeit. Ziel war die Schaffung von Rahmenbedingungen, welche die grenzüberschreitende Mobilität von Gütern, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren erleichtern. Eine geeignete Ordnungspolitik soll Wirtschaftswachstum und Beschäftigung weltweit ankurbeln. Von solchen Schritten zeugt die bessere Abstimmung der nationalen Wirtschaftspolitiken, welche allerdings nicht weltweit mit einer entsprechenden Annäherung im Bereich der Sozialgesetzgebung einherging. Einige dieser Gesetze, z.B. die Arbeitsnormen, könnten sich auf die Wettbewerbsvoraussetzungen auswirken. Zumal die Arbeitsmärkte einander näherrücken, werden unzulängliche Arbeitsnormen mitunter als unfairer Wettbewerb betrachtet und für den Verlust von Arbeitsplätzen in Ländern mit strengeren Normen verantwortlich gemacht. Etliche Wirtschaftssubjekte und -analysten meinen, ohne universell gültige Grundnormen würde der Wettbewerbsdruck einen sozialen Abwertungswettlauf zu Lasten der Industrie- wie der Entwicklungsländer auslösen. Um diese unheilvolle Spirale aufzuhalten, sollen Mindestarbeitsnormen in die internationale Handelspolitik aufgenommen werden⁷ – ein Vorschlag, der freilich bei weitem nicht von allen Ländern (namentlich den Entwicklungsländern), Berufsverbänden oder Beobachtern begrüsst wird⁸. Letztere sind der Auffassung, dass die

5. In den Vereinigten Staaten ist der Reallohn für Männer ohne Mittelschulabildung zwischen 1972 und 1994 um 23% gefallen.

6. Vgl. OECD, *Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel*, Pressemitteilung vom 8. Juni und vom 24. Mai 1995, Presseabteilung OECD, Paris.

7. Vgl. Internationaler Bund freier Gewerkschaften, *International workers' Rights and Trade: The Need for Dialogue*, September 1994; Christlichnationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz, *Brot für alle; Erklärung zur Sozialklausel der Gewerkschaften, Entwicklungs-, Umwelt-, Frauen- und Menschenrechtsorganisationen*, 8. Februar 1995. Erklärung von Bern, „Made in Dignity: Dossier clause sociale“, in *Vers un développement solidaire*, Nummer 127, Februar 1995, 3-11. Auch das Europäische Parlament hat am 9. Februar 1994 in einer Entschliessung mit 190 Ja-Stimmen und 29 Gegenstimmen ausdrücklich für die Einführung einer „Sozialklausel“ in das multilaterale Welthandelssystem plädiert.

8. Vgl. Bhagwati J., „Free Trade: Old and New Challenges“, *The Economic Journal*, vol 104, no 423, March 1994, 231-246; Kohr M., „Et la clause sociale?“, *Courrier de la planète*, no 22, April-Mai 1994; Mahatir M., „East Asia will find its own Roads to Democracy“, *International Herald Tribune*, 17 May 1994, 6.

Wirtschaftsanalyse nicht zur Einführung solcher Vorkehrungen, welche dem Protektionismus – auf Kosten des Südens – Tür und Tor öffneten, berechtige.

Mit dieser Kontroverse haben sich die Teilnehmer des multilateralen Handelssystems auseinandergesetzt. Auf eine Initiative der Vereinigten Staaten⁹ und Frankreichs hin wurde die Diskussion zur sozialen Komponente des Welthandels bei Abschluss der Uruguay-Runde in Marrakesch am 15. April 1994 wieder ins Rollen gebracht. Etliche Delegationen forderten, das Verhältnis zwischen multilateralem Handelssystem und international anerkannten Arbeitsnormen zu prüfen und gegebenenfalls als zusätzlichen Punkt auf das Arbeitsprogramm der Welthandelsorganisation (WTO) zu setzen. Ferner beschloss die Ministerkonferenz der OECD im Juni 1994, das Bindeglied zwischen Handel, Beschäftigung und international anerkannten Arbeitsnormen unter die Lupe zu nehmen. Ihre Arbeiten sollten ermitteln, ob zwischen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eines Landes und den dort angewandten Arbeitsnormen tatsächlich ein Zusammenhang besteht. Im Jahr 1996 ist über den Befund ein Bericht vorzulegen, welcher die bereits von der OECD durchgeführten Analysen ergänzen soll¹⁰. Des weiteren hat auch die Internationale Arbeitsorganisation im Rahmen ihrer 81. Jahreskonferenz (Juni 1994) einen Überlegungsprozess zur Sozialproblematik des Welthandels eingeleitet und der Thematik Globalisierung – Beschäftigung einen Bericht gewidmet¹¹.

Der vorliegende Artikel ist nicht als Apologie aufzufassen. Vielmehr wird versucht, die Palette möglicher Vorschläge darzustellen sowie konkrete Massnahmen und Forschungsansätze zum Zusammenspiel von Handel und Arbeitsnormen aufzuzeigen. Daneben werden wir auf die Rolle verschiedener an dieser Frage interessierter internationaler Organisationen eingehen und schliesslich ausführen, im welchem Umfeld die WTO-Mitglieder gegenseitig zufriedenstellende Lösungen erarbeiten können. Die bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisse auf diesem Gebiet und insbesondere der empirische Nachweis sind rudimentär. Die laufenden Studien dürften zwar zum besseren Verständnis des Themas beitragen, aber die vielfältigen Fragen, welche die öffentliche Diskussion aufwirft, wohl kaum ein für allemal beantworten. Die Forscher stehen heute vor methodologischen Schwierigkeiten: in der Erklärung ökonomischer Variablen (wie der Exportresultate oder der Lohnkosten) müssen sie jenen Anteil identifizieren, welcher einer statistisch

9. Mit der neuen Kongressmehrheit der Republikaner ist eine Umkehrung der einschlägigen Politik nicht auszuschliessen. Die republikanischen Abgeordneten lehnen es ab, Handelsmassnahmen zur Förderung bestimmter Arbeitsnormen einzusetzen (Vgl. Economic Strategy Institute, *Working Together. A bipartisan Trade Agenda*, Washington, D.C., January 1995, 19-21).

10. Vgl. OECD, *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Faits. Analyses. Stratégies*, OECD, Paris, 1994; OECD, *Perspectives de l'emploi*, OECD, Paris, 1994; OECD, *Echanges et normes du travail. Examen des principales questions*, OECD, Paris, 1995.

11. Internationales Arbeitsamt, *L'emploi dans le monde. Un rapport du BIT*, Genf, 1995.

nicht erfassbaren qualitativen Variabel – den Arbeitsnormen – entspricht. Nichtsdestotrotz gestattet der gegenwärtige Studienstand etliche nützliche Lehren, welche wir in der Folge erörtern. Dabei möchten wir uns nicht in moralischer Hinsicht zur Zweckmässigkeit bestimmter Arbeitsnormen äussern, sondern versuchen, ein klärendes Licht auf den Zusammenhang zwischen Arbeitsnormen und wirtschaftlicher Globalisierung zu werfen.

2. Arbeitsnormen in internationalen Handelsabkommen

2.1. Geschichtlicher Abriss

Der Vorschlag, den internationalen Handel mit spezifischen Arbeitsnormen zu verknüpfen, ist nicht neu. Konkret umgesetzt wurde er mit der Aufnahme von „Sozialklauseln“ in zahlreiche Handelsabkommen und Gesetze – im Rahmen einseitiger Aktionen einer oder mehrerer Regierungen oder als Ergebnis plurilateraler Verhandlungen zwischen Staaten, die strengere Arbeitsbedingungen im Gebiet der Vertragsparteien anstrebten. Allgemein zielten die Vorhaben darauf ab, einheitliche Spielregeln auszubedingen und die sozialen Gesichtspunkte des internationalen Handels mit abzudecken. So sollte zu Zeiten der Handelsöffnung vermieden werden, dass laxere nationale Arbeitsnormen gewissen Ländern komparative Vorteile verschafften. Eine erschöpfende Aufzählung der einschlägigen Vorhaben stellte ein allzu ehrgeiziges Unterfangen dar; daher beschränken wir uns auf jene Initiativen, die im Rahmen des vorliegenden Artikels besonders relevant sind.

Bereits im Jahr 1881 hatte die *Federation of Organized Trade and Labour*¹² Druck auf den amerikanischen Kongress ausgeübt, die amerikanische Industrie vor Konkurrenten aus Niedriglohnländern zu schützen. Das geforderte Prinzip des Kostenausgleichs, das auf Ausgleichszöllen für Güter aus Billiglohnländern beruhte, fand in den *Tariff Acts* von 1922 und 1930 Niederschlag¹³. Auf multilateraler Ebene ist die geplante Internationale Handelsorganisation (ITO) zu erwähnen, welche in der Weltwirtschaftsordnung der Nachkriegszeit als dritter Pfeiler der Bretton-Woods-Institutionen konzipiert war. Die ITO-Satzung in der Charta von Havanna enthält eine Bestimmung bezüglich der Arbeitsnormen (Artikel 7), worin die Mitgliedstaaten folgendes anerkennen:

1. dass beschäftigungsbezogene Massnahmen die in Erklärungen, Übereinkommen und Regierungsabkommen anerkannten Arbeiterrechte vollumfänglich berücksichtigen müssen...Die Mitgliedstaaten anerkennen,

12. Vorgänger der *American Federation of Labour*.

13. Vgl. Charnovitz S., „The influence of international labour standards on the world trading regime. A historical overview“, *International Labour Review*, vol. 126, 1987, 565-584.

dass ungerechte Arbeitsbedingungen insbesondere in exportorientierten Produktionssektoren den Welthandel behindern. Aus diesem Grund trifft jeder Mitgliedstaat alle geeigneten und praktisch durchführbaren Massnahmen, um in seinem Hochheitsgebiet solche Bedingungen zu beseitigen... Die Organisation wendet sich in allen Fragen bezüglich der Arbeitsnormen, welche ihr gemäss der Bestimmungen von Artikel 94 oder Artikel 95 vorgelegt werden können, an die Internationale Arbeitsorganisation, mit welcher sie zusammenarbeitet.¹⁴

Die ITO-Charta wurde zwar im Jahr 1948 auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Beschäftigung in Havanna angenommen, doch ist sie nie in Kraft getreten. Als die Regierung der Vereinigten Staaten 1950 ankündigte, sie werde dem Kongress die Charta nicht zur Ratifizierung vorlegen, war das Schicksal der ITO besiegelt. Einzig die Handelsregeln des Charta-Entwurfs traten am 1. Januar 1948 provisorisch in Kraft und blieben unter der Bezeichnung Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT) bestehen. Mit Ausnahme einer Bestimmung (siehe unten Absatz 2.3) übernahm das GATT keine Grundsätze bezüglich der Arbeitsnormen. Im Jahr 1953 bemühten sich die Vereinigten Staaten erfolglos, Artikel 7 der Charta von Havanna in das GATT-Abkommen einzubinden. 1986 schlugen sie in einem zweiten Anlauf vor, den Problembereich der Arbeiterrechte in das Verhandlungsprogramm der Uruguay-Runde einzubeziehen – eine Forderung, die bei den Entwicklungsländern auf heftigen Widerstand stiess und schliesslich zurückgestellt werden musste.

Bestimmungen über Arbeiterrechte wurden zudem in folgenden Rohstoffabkommen verankert: Abkommen über Zinn (1954), Zucker (1968), Kakao (1975) und Rohgummi (1979). Meistens blieb es jedoch bei Absichtserklärungen, zumal weder Kontroll- noch Sanktionsmechanismen eingebaut sind¹⁵. Auch das Lomé-Abkommen, welches die Europäische Union und eine Vielzahl der Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-Staaten) 1984 unterzeichneten, enthält in allgemeinen Grundsätzen die Beachtung der Arbeitsnormen.

Bisher haben die genannten Vorschläge und Instrumente ihr Ziel – grössere Durchsetzungskraft der in Handelsabkommen niedergelegten „Sozialklauseln“ – nicht erreicht. Dies mag an politischer Unentschlossenheit, der fehlenden Rechtsverbindlichkeit oder an den praktischen Umsetzungsproblemen liegen. Unlängst leiteten die Vereinigten Staaten einseitige Schritte ein mit dem Ziel, Unterstützungsprogramme oder Handelsinitiativen mit der Aufwertung der Arbeitsnormen in den Entwicklungsländern zu verknüpfen. Beispiele dafür sind namentlich der *Caribbean Basin Economic*

14. Diese Artikel entsprechen Artikel XXIII des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens über die Streitbeilegung (Ü. aus dem französischen Originaltext).

15. Vgl. Kullmann U., „Fair Labour Standards' in International Commodity Agreements“, *Journal of World Trade Law*, 1980, 527-535.

Recovery Act (1983), das Allgemeine Zollpräferenzensystem (1984), die *Overseas Private Investment Corporation* (1985) sowie Paragraph 301 des *Omnibus Trade and Competitiveness Act* (1988)¹⁶. Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang die Arbeitsweise des Allgemeinen Präferenzensystems der USA, welches im nächsten Abschnitt erläutert wird.

Als Reaktion auf die Befürchtungen etlicher Kreise, die Nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA) könne Beschäftigungs-, Entlohnungs- und Arbeitsprobleme verschärfen, bewogen die Vereinigten Staaten ihre Partner¹⁷, ein Zusatzabkommen auszuhandeln (Nordamerikanisches Abkommen über die Zusammenarbeit im Bereich der Arbeit¹⁸). Im wesentlichen verpflichtet dieses Zusatzabkommen die Vertragsparteien zur Einhaltung der eigenen Arbeitsgesetze. In bestimmten, klar abgegrenzten Fällen – hauptsächlich wenn ein Land hartnäckig gegen seine eigenen Arbeitsnormen in den Bereichen Sicherheit und Gesundheit, Kinderarbeit und Mindestlohn verstösst – kann ein Streitbeilegungsverfahren eingeleitet werden. Der fragliche Fall muss zudem nachweislich den Handel innerhalb der Freihandelszone beeinflussen. Scheitern die Bemühungen um gütliche Einigung endgültig, so werden im Rahmen der Streitbeilegungsverfahren eine Geldstrafe und, wenn diese nicht beglichen wird, Handelssanktionen verhängt.

2.2. Die Allgemeinen Präferenzensysteme (APS) der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union

1984 wurde eine Änderung in das amerikanische APS¹⁹ eingeführt, welche die Gewährung der Zollpräferenzen an die Beachtung international anerkannter Arbeitsnormen knüpft. Gefordert wird nicht die lückenlose Einhaltung der in den IAO-Übereinkommen verankerten Normen, sondern lediglich diesbezügliche Massnahmen. Die Änderung fusst auf folgenden Grundsätzen:

16. Vgl. van Lierst G., „Minimum Labour Standards and international Trade: Would a Social Clause work?“, *International Labour Review*, Vol. 128, 1989, 433-448.

17. Kanada und Mexiko.

18. *The NAFTA. Supplement Agreements*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1993.

19. Das Allgemeine Zollpräferenzensystem (APS) zielt darauf ab, den Entwicklungsländern eine Vorzugsbehandlung in Form von Zollsenkungen oder -befreiung zu gewähren. Die Handhabung des APS wird dem freien Ermessen der Staaten überlassen; die Zollpräferenzen können nach eigenen Kriterien zugestanden und entzogen werden. Das APS stellt insofern eine Abweichung von der Meistbegünstigung des GATT dar, als die Vorzugszölle zugunsten der Entwicklungsländer nicht auf die Industrieländer ausgeweitet werden müssen. Vgl. *Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement* (oder „Ermächtigungsklausel“), GATT-Supp. no. 26 IBDD 223.

- Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit;
- Zwangsarbeitsverbot;
- Mindestalter für Kinderarbeit;
- menschenwürdige Beschäftigungsbedingungen bezüglich Mindestlohn, Arbeitsdauer und Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz.

Gemäss dem Überprüfungsverfahren des amerikanischen APS-Programms befindet ein mit Vertretern der Bundesverwaltung besetztes Gremium (*The GSP Subcommittee*) über die ihm vorgelegten Anträge; je nach Art des Gesuchs erstreckt sich die Prüfung auf die Beachtung der oben erwähnten Sozialauflagen. Wenn die Behörden auf den vorgelegten Fall eingetreten sind, können sie die Kontrollfrist verlängern; trifft das beklagte Land die geforderten Massnahmen, so wird die Prüfung eingestellt; hält es sich dagegen nicht an die Vorgaben der APS-Gesetzgebung, so kann die Anwendung des Präferenzsystems ausgesetzt werden. Parallel zur Kontrolle bemühen sich beide Partner, auf dem Verhandlungsweg zu einer akzeptablen Lösung zu finden. Handelssanktionen sind nur als Ultima ratio zulässig. Offenbar bedienen sich Arbeitnehmergewerkschaften häufig dieses Mechanismus und möchten ihn sowohl strenger als auch zügiger gestalten. Von den 34 Ländern, für welche zwischen 1984 und 1994 eine Prüfung der sozialen Konditionalität beantragt wurde, verloren lediglich sieben den Präferenzstatus (Chile, Liberia, Mauritien, Myanmar, Zentralafrikanische Republik, Sudan und Syrien); zwei Länder (Chile und Zentralafrikanische Republik) sind mittlerweile wieder in das APS-System aufgenommen worden. Ob der Mechanismus die Arbeiterrechte und deren Anwendung in den untersuchten Ländern tatsächlich nachhaltig verbessert, ist im übrigen umstritten. So wurde namentlich moniert, dass die Vorteile aus den Zollpräferenzen für die begünstigten Länder keinen ausreichenden Anreiz bildeten, um ihre Gesetze und Gepflogenheiten dauerhaft zu ändern²⁰.

Ob die Erfahrungen in den USA anderswo einen Stein ins Rollen bringen, steht noch aus. In diesem Zusammenhang ist die „Sozialklausel“ des neuen Präferenzschemas der Europäischen Union zu erwähnen, welches am 1. Januar 1995 in Kraft getreten ist²¹. Danach sollen Länder, welche die Grundsätze der IAO-Übereinkommen über die Gewerkschaftsfreiheit, die Tarifvertragsfreiheit und die Kinderarbeit einhalten, durch die Gewährung zusätzlicher Präferenzen über die Basisvorteile hinaus belohnt werden. Dieses besondere „Bonussystem“ wird erst am 1. Januar 1998 anlaufen. Weitere Bestimmungen, welche bereits seit dem 1. Januar 1995 gelten, sehen im Fall von Praktiken wie der Sklaverei oder Exporten von in Gefängnissen

20. Vgl. United States General Accounting Office, *International Trade. Assessment of the Generalized System of Preferences Program*, GAO/GGD-95-9, November 1994, 9-11.

21. Vgl. Verordnung (EG) Nr. 3281/94 des Rates vom 19. Dezember 1994 über ein Mehrjahreschema allgemeiner Zollpräferenzen für bestimmte gewerbliche Waren mit Ursprung in Entwicklungsländern für den Zeitraum 1995-1998, Abl (1994), Nr. L/348/1.

gefertigten Produkten den teilweisen oder vollständigen Entzug der Basisvorteile vor. Solche Präzedenzfälle ebnen einer ermessensbedingten Handhabung des APS die Bahn und könnten auch in anderen Ländern um sich greifen.

2.3. Das multilaterale Handelssystem (GATT/WTO)

Wie bereits erwähnt ist die „Sozialklausel“ der Charta von Havanna nicht in das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) überführt worden. Nichtsdestotrotz enthält das GATT, das heute einen wesentlichen Bestandteil der multilateralen Übereinkommen der WTO über den Warenhandel bildet²², in Artikel XX (e) des Kapitels Allgemeine Ausnahmen einen ausdrücklichen Hinweis auf die Arbeitnehmerrechte. Dieser Artikel verbietet zwar die Gefängnisarbeit nicht, gestattet aber restriktive Massnahmen gegen den Handel mit Erzeugnissen, die in Gefängnissen produziert werden. Diese Bestimmung setzt kein gemeinsames Vorgehen voraus, sondern überlässt es dem Ermessen jedes WTO-Mitglieds, je nach Würdigung der Lage handelspolitische Schritte einzuleiten. Abgesehen von den in Artikel XX (e) erwähnten Szenarien ist es nicht zulässig, die Einfuhr eines Produktes an die Durchsetzung spezifischer, arbeitsbezogener Herstellungsbedingungen zu knüpfen.

Auch die Rechtsinstrumente der WTO sehen Abwehrmethoden gegen bestimmte Wettbewerbsformen wie den Handel mit „gedumpten“ oder subventionierten Gütern vor. Unter klar definierten Voraussetzungen dürfen Gegenmassnahmen in Form von Antidumping- oder Ausgleichszöllen ergriffen werden, welche die im Vergleich zum „Normalwert“ ermittelte Dumpingspanne neutralisieren bzw. die Preisunterbietung der Subvention aufheben. Greift ein Land auf solche Massnahmen zurück, so muss es nachweisen, dass durch die betroffenen Dumping- oder Subventionspraktiken ein inländischer Wirtschaftszweig bedeutend geschädigt oder dass die Errichtung eines inländischen Wirtschaftszweigs erheblich verzögert wird. Einer bedeutenden Denkschule zufolge gelten unzulängliche Arbeitsnormen in Exportländern als unfairer Wettbewerb, welcher Importländer mit rigorosen Standards benachteiligt. Konzepte wie „Sozialdumping“ oder „soziale Subventionierung“ sind in der Auseinandersetzung um die „Sozialklausel“ zu Dauerbrennern geworden. Lassen sich entsprechende Praktiken in das Handelsschutzinstrumentarium der WTO-Mitglieder aufnehmen?

Im Sinne von Artikel 2 des Übereinkommens über Antidumping-Massnahmen der WTO gilt eine Ware als gedumpte, wenn ihr Preis bei der Ausfuhr von einem Land in ein anderes niedriger ist als der vergleichbare Preis der zum Verbrauch im Ausfuhrland bestimmten gleichartigen Ware im normalen Handelsverkehr. Ist diese Methode aus praktisch-technischen Gründen nicht

22. *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay. Textes juridiques*, GATT-Sekretariat, Genf, 1994, 21

anwendbar, so wird die Dumpingspanne durch Vergleich mit den Herstellungskosten im Ursprungsland zuzüglich eines angemessenen Betrags für Vertriebskosten und Gewinne ermittelt. Hier handelt es sich um rein buchhalterische Berechnungen, welche die Herstellungsbedingungen der Waren völlig ausblenden. Wo demnach die Preise im Herstellungsland jene bei der Ausfuhr nicht übersteigen, schliesst man – unabhängig von der jeweiligen Situation der Arbeiterrechte – nicht auf Dumpingpraktiken. Wo die Dumpingspanne durch Vergleich mit den Herstellungskosten festgestellt wird, stützt sich die Untersuchung auf die tatsächlichen Kosten des Produzenten (auf der Grundlage der Rechnungsbücher); eine Kostenerhöhung ist durch das Argument, die Löhne der Arbeitnehmer würden durch mangelhafte Arbeitsnormen künstlich niedrig gehalten, nicht gerechtfertigt.

Im Sinne von Artikel 1 des Übereinkommens über Subventionen der WTO liegt eine Subvention vor, wenn eine Regierung oder öffentliche Körperschaft finanzielle Beihilfe leistet oder wenn irgendeine Form der Einkommens- oder Preisstützung besteht, welche direkt oder indirekt Exporte steigert bzw. Importe reduziert. Die Verweigerung bestimmter Arbeitnehmerrechte gilt selbstverständlich nicht als finanzielle Beihilfe einer öffentlichen Körperschaft; freilich kann unterstellt werden, dass sie eine Preisstützung darstellt und somit indirekt die Exporte steigen oder die Importe sinken lässt. Mithin wäre nachzuweisen, dass eine Regierung die Arbeitsnormen willentlich schmälert, um die Herstellungskosten bestimmter Unternehmen oder Fertigungszeige zu drosseln. Ferner müsste die Ermittlung des Subventionsbetrags von einer hypothetischen normalen Arbeitslage (in der es keine solchen staatlichen Interventionen gäbe) ausgehen – ein kaum zu bewerkstellendes Unterfangen! In der Praxis dürfte es äusserst schwierig sein, die zur Verhängung von Ausgleichszöllen erforderlichen Voraussetzungen zu erfüllen, ohne gegen den Geist des Übereinkommens über Subventionen zu verstossen.

Schliesslich liegt die Zweckbestimmung des multilateralen Handelssystems nicht in erster Linie darin, die universelle Befolgung der international anerkannten Arbeitsnormen zu überwachen, zumal sich die WTO ja nicht mit kollektiven Sanktionsmechanismen ausgerüstet hat. Dennoch kann nicht gesagt werden, dass System konzentrierte sich nur auf die handelspolitischen Aspekte im engsten Sinne. Nach und nach hat nämlich die Liberalisierung Handelsthemen erfasst, welche (wie z.B. der Schutz geistiger Eigentumsrechte) zuvor in die autonome Politiksphäre der Staaten fielen. Das Abkommen der WTO über das geistige Eigentum schreibt den Staaten vor, in ihrer Gesetzgebung die Einhaltung der internationalen Bestimmungen zum Schutz geistiger Eigentumsrechte sicherzustellen und zur Vermeidung von Verstössen Zwangsmassnahmen vorzusehen. Das Abkommen über das geistige Eigentum besitzt nunmehr die gleiche Rechtsverbindlichkeit wie die übrigen WTO-Übereinkommen: gegen ein vertragsuntreues Mitglied werden die nach dem Streitbeilegungsverfahren gestatteten Handelssanktionen verhängt²³. Dieses Beispiel veranschaulicht, wie attraktiv das multilaterale

Handelssystem auf die Befürworter einer „Sozialklausel“ (Gruppen und Regierungen) wirkt. Die Einführung von Sozialklauseln würde jedoch nicht nur wesentliche Änderungen der WTO erfordern, sondern die in der Uruguay-Runde ausgehandelte Balance der Rechte und Pflichten verändern.

Auf der Konferenz von Marrakesch wurde nicht formell vereinbart, das Bindeglied zwischen international anerkannten Arbeitsnormen und multilateralem Handelssystem auf die Tagesordnung der WTO zu setzen. In den Schlussfolgerungen des Vorsitzenden des Handelsverhandlungsausschusses wird dieses Thema ähnlich wie andere Vorschläge als Anregung betrachtet, dessen Eingliederung in das WTO-Arbeitsprogramm zur Diskussion stehe²⁴. Bislang hat die WTO keine Arbeiten auf diesem Gebiet vorgesehen; Voraussetzung dafür wäre ein Konsens unter den Mitgliedern der Welthandelsorganisation. Zumal dieses Thema höchste politische Brisanz besitzt und zudem bei den Entwicklungsländern ablehnende Reaktionen auslöst, dürften sich die Standpunkte wohl nur langfristig annähern. Daher gilt es, den Überlegungsprozess zu diesem Fragenkomplex zu vertiefen und abzuklären, inwieweit die WTO bei der Förderung der universellen Einhaltung wesentlicher Arbeitsnormen eine Rolle spielen soll. Eine erfolgversprechende Behandlung dieser Problematik in der WTO, welche im Abschluss eines gegenseitig zufriedenstellenden Abkommens münden soll, setzt in unseren Augen zweierlei voraus:

- einen Konsens innerhalb der IAO zum harten Kern jener Arbeitsnormen, die absolute Beachtung beanspruchen;
- den konkreten Beweis einer tatsächlichen Beziehung zwischen Arbeitsnormen und internationalem Handel.

Dazu sind die Aufgabenbereiche der IAO und der WTO klar zu definieren. Die Regelung des Normenkapitels ist naturgemäss Sache der IAO; einzig die Arbeitsorganisation ist in der Lage, Lösungen zu finden, welche dem Willen aller Staaten entsprechen und die Sozialpartner miteinbeziehen. Die WTO ihrerseits soll ja nicht Arbeitsnormen festlegen, sondern die handelsrelevanten Aspekte einer etwaigen „Sozialklausel“ bearbeiten.

3. Die Arbeiten der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)

Der Darstellung des aktuellen Diskussionstands zu den sozialen Aspekten der Welthandelsliberalisierung möchten wir einen kurzen Überblick über die Be-

23. Aufgrund des Streitbeilegungsmechanismus der WTO kann der obsiegende Kläger gegebenenfalls Gegenmassnahmen ergreifen, um das Gleichgewicht der Rechte und Pflichten wiederherzustellen. Allerdings sind Gegenmassnahmen nur als *Ultima ratio* zu ergreifen, wenn die schuldige Partei ihren Verpflichtungen aus der WTO weiterhin zuwiderhandelt und keine annehmbare Entschädigung anbietet.

24. Vgl. *GATT Focus, Bulletin d'information*, Division de l'information et des relations avec les médias du GATT, No. 107, Mai 1994, 5-6.

mühungen der IAO zur Verbesserung der Arbeitnehmerbedingungen voranstellen. Getreu dem Geist ihrer Begründer verschreibt sich die IAO dem Ziel, weltweit auf die Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit hinzuwirken und insbesondere menschenunwürdige Arbeitsbedingungen zu bekämpfen, welche Wettbewerbsverzerrungen verursachen. In der Präambel der IAO-Verfassung ist zu lesen, dass drückende Arbeitsbedingungen für viele Menschen Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrung verursachen. Diesen Problemen solle dringend abgeholfen werden, z.B. durch die Festsetzung der Tageshöchstarbeit, eines Lohnniveaus, welches menschenwürdige Existenzbedingungen gewähre, durch den Schutz der Arbeiter insbesondere gegen Berufskrankheiten und Arbeitsunfälle, den Schutz der Kinder, Jugendlicher und Frauen, und durch die Stärkung der Gewerkschaftsfreiheit. Ferner betont die Präambel, dass Nationen, welche keine wirklich menschlichen Arbeitsregelungen verabschieden, die Bestrebungen der übrigen Nationen, das Los ihrer Arbeiter zu verbessern, unterlaufe.

Die IAO hat bislang insgesamt 176 Übereinkommen verabschiedet. Die Texte werden in zwei aufeinanderfolgenden Jahren in doppelter Lesung von einem technischen Ausschuss der Internationalen Arbeitskonferenz bearbeitet und im Anschluss daran von der Konferenz formell verabschiedet. Ein Hauptziel der Organisation besteht darin, in den Mitgliedstaaten die Ratifizierung und effektive Anwendung der angenommenen Übereinkommen sicherzustellen²⁵. Die IAO verfügt über verschiedene Kontrollmechanismen und -verfahren, um die einem Staat vorgeworfene Missachtung eines unterzeichneten Übereinkommens zu überprüfen. Des weiteren wird Regierungen, welche bei der innerstaatlichen Umsetzung der IAO-Übereinkommen juristische Beratung benötigen, technische Unterstützung angeboten. Zwar haben sich diese Vorkehrungen in etlichen Fällen als nützlich und wirksam erwiesen, aber ihre Effizienz steht und fällt mit dem politischen Willen der Mitgliedstaaten. Abgesehen von ihrer „moralischen Autorität“ hält die IAO kein Mittel in der Hand, um zu erreichen, dass ihre Übereinkommen (deren Ratifizierung im übrigen keineswegs automatisch ist) effektiv angewandt werden. Es ist festzuhalten, dass eine grosse Anzahl Staaten (über 100 Mitglieder) diese Übereinkommen, welche auch die grundlegenden Menschenrechte nennen²⁶, ratifiziert hat. Die folgende Tabelle spiegelt den Stand der Ratifizierungen der wesentlichen IAO-Übereinkommen in den OECD-Ländern sowie in einigen Entwicklungsländern wider. Die beiden Ländergruppen unterscheiden sich sehr stark. China und Korea haben keines dieser Übereinkommen, die Vereinigten Staaten nur ein einziges (Abschaffung der Zwangsarbeit) ratifiziert. Bisweilen beruhen die

25. Vgl. IAA (Internationales Arbeitsamt), *Defending Values, Promoting Change*, Genf, 1994, 29-30.

26. Betrachtet werden hier die Übereinkommen über die Zwangsarbeit (Übereinkommen 29 und 105), über die Gewerkschaftsfreiheit (Übereinkommen 87), über das Vereinigungsrecht und Recht auf Kollektivverhandlungen (Übereinkommen 98) und über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Übereinkommen 111).

Ratifizierung grundlegender IAO-Übereinkommen
(Stand bis zum 31. Dezember 1993)

	Gewerk- schafts- freiheit	Tarif- vertrags- freiheit	Zwangs- arbeit	Abschaf- fung der Sklaverei	Gleiche Bezahlung für Männer und Frauen	Abschaf- fung der Diskriminie- rung in der Beschäfti- gungspolitik (Ü. 111)
	(Ü. 87)	(Ü. 98)	(Ü. 29)	(Ü. 105)	(Ü. 100)	(Ü. 111)
Länder ausserhalb der OECD						
Argentinien	r	r	r	r	r	r
Brasilien		r	r	r	r	r
Chile			r		r	r
China					r	
Hongkong						
Indien			r		r	r
Indonesien		r	r		r	
Korea						
Malaysia		r	r	r		
Marokko		r	r	r	r	r
Philippinen	r	r		r	r	r
Singapur		r	r	r		
Thailand			r	r		
OECD						
Australien	r	r	r	r	r	r
Belgien	r	r	r	r	r	r
Dänemark	r	r	r	r	r	r
Deutschland	r	r	r	r	r	r
Finnland	r	r	r	r	r	r
Frankreich	r	r	r	r	r	r
Griechenland	r	r	r	r	r	r
Grossbritannien	r	r	r	r	r	
Island	r	r	r	r	r	r
Italien	r	r	r	r	r	r
Japan	r	r	r		r	
Kanada	r			r	r	r
Luxemburg	r	r	r	r	r	
Mexiko	r		r	r	r	r
Neuseeland			r	r	r	r
Niederlande	r	r	r	r	r	r
Norwegen	r	r	r	r	r	r
Österreich	r	r	r	r	r	r
Portugal	r	r		r	r	r
Schweden	r	r	r	r	r	r
Schweiz	r		r	r	r	r
Spanien	r	r	r	r	r	r
Türkei	r	r		r	r	r
Vereinigte Staaten				r		

Quelle: IAO, *Listes des ratifications par convention et par pays, Rapport III (Partie 5)*, 81. Internationale Arbeitskonferenz, 1994.

Ratifizierungsprobleme auf der allzu detailreichen Formulierung der IAO-Übereinkommen oder darauf, dass manche Staaten zwar die Leitgrundsätze beachten, den zweitrangigen Vorschriften jedoch nicht genügen können. Andersherum wäre es verfehlt, zu glauben, dass Staaten, welche die Übereinkommen ratifiziert haben, jede einzelne Bestimmung gewissenhaft anwenden.

Kurz nach dem Abschluss der Uruguay-Runde im Juni 1994 setzte der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes (IAA) eine Arbeitsgruppe ein, welche sich sämtlichen relevanten Gesichtspunkten der sozialen Dimension der Handelsöffnung widmen sollte. Die Arbeitsgruppe tagte im November 1994 sowie im März und April 1995 und hinterfragte die Zweckmässigkeit, durch Mindestgarantien die Wachstumsschübe der Welthandelsliberalisierung auf alle Wirtschaftssubjekte auszuweiten. Die Arbeitsgruppe prüfte des weiteren, welche Initiativen der IAO bewirken, dass sozialer Fortschritt und Handelsöffnung sich gegenseitig fördern. Zunächst galt es, die Überlegungen voranzutreiben und zu bestimmen, ob die Völkergemeinschaft mit spezifischen Aktionen auf den Plan treten solle. Da die Diskussion politisch ein „heisses Eisen“ ist und zudem von der Nord-Süd-Problematik überlagert wird, erstaunt es nicht, dass sie sich bald zu einer Konfrontation zwischen Befürwortern und Gegnern der „Sozialklausel“ auswuchs. Ungeachtet der beträchtlichen Meinungsunterschiede gelang es den Teilnehmern jedoch, sich auf folgende Konsensansätze zu verständigen:

- Wirtschaftswachstum und sozialer Fortschritt bedingen sich gegenseitig: mit geringer wirtschaftlicher Entwicklung ist im allgemeinen ein niedriges Sozialschutzniveau verbunden. Daraus erklären sich die laxeren Arbeitsnormen der Entwicklungsländer. Wirtschaftswachstum und Handelsliberalisierung dürften eine Besserung der sozialen Gegebenheiten nach sich ziehen, wenngleich diese Korrelation nicht automatisch ist.
- Die Entwicklungsländer haben einen berechtigten Anspruch, ihre komparativen Vorteile – tiefere Lohnkosten – auszunutzen. Menschenrechte und Sozialnormen sollen nicht protektionistisches Gebaren verschleiern. Freilich darf kein Land willentlich eine Politik der Unterdrückung betreiben oder auf Zwangsarbeit und Diskriminierung in der Beschäftigung zurückgreifen, um die Herstellungskosten auf einen künstlich niedrigen Stand herunterzudrücken.
- Sanktionen der IAO zur Durchsetzung besserer Arbeitsnormen dürfen nur eine untergeordnete Rolle spielen; in erster Linie soll sich die Arbeitsorganisation auf Unterstützungs- und Begünstigungsmassnahmen abstützen. Es wurde namentlich anerkannt, dass eine Abschaffung der Kinderarbeit kurzfristig nicht realisierbar ist.
- Die Mitgliedstaaten sind einhellig der Meinung, dass die Kapazitäten der Länder, die Sozialnormen zu überarbeiten und die Rechtsinstrumente der IAO umzusetzen, einer Stärkung bedürfen. Zu diesem Zweck müssen die Mechanismen, welche die Normenumsetzung kontrollieren, gestrafft und die internationale Zusammenarbeit ausgebaut werden.

- Die Arbeitsgruppe wird ihre Diskussionen zur Beziehung Handel – Sozialnormen auf Eis legen. Auch die Frage des Handelsanktions-Mechanismus, der die Einhaltung einer „Sozialklausel“ gewährleistet, soll vorläufig ruhen.

Diese Konsensansätze spiegeln den allgemeinen Tenor der Diskussion wider, doch stellen sie keinesfalls formell verabschiedete Entschliessungen dar. Bislang ist es der IAO nicht gelungen, die Kern- Arbeiterrechte herauszukristallisieren, welche universelle Beachtung erheischen. Dennoch zeichnen sich in internationalen Foren allmählich die Umriss eines „Mindest-Sozialsockels“ ab. Daran arbeitete unter anderem auch der Weltsozialgipfel von Kopenhagen im März 1995. Die Konferenz erarbeitete eine Reihe von Prinzipien, die sich teilweise mit den grundlegenden Menschenrechten überschneiden: Recht auf Gewerkschaftsfreiheit, Recht auf Tarifverhandlungen, Zwangsarbeitsverbot, Diskriminierungsverbot in Unternehmen und Beruf, Recht auf gleiche Entlohnung von Mann und Frau, Kinderarbeitsverbot. In Kopenhagen wurde festgestellt, dass das Mandat, die tripartite Struktur und das Fachwissen der IAO ihr bei der Umsetzung der Entscheidungen des Sozialgipfels eine Schlüsselrolle zuschrieben.

Die Impulse des Weltgipfels für soziale Entwicklung dürften die Arbeiten der IAO mit neuer Dynamik beleben. Die Arbeitsorganisation könnte beispielsweise die Frage klären, ob die konkrete Formulierung jener IAO-Übereinkommen, welche die in Kopenhagen verkündeten Grundsätze verankern, der universellen Anwendung wirklich förderlich ist. Gegebenenfalls wären neue, vereinfachte Fassungen zu erarbeiten, ohne natürlich den gewährten Schutz zu verwässern. Ferner könnte die Organisation nach Mitteln und Wegen suchen, um ihre eigenen Instrumente zur Umsetzung der von den Mitgliedern übernommenen Arbeitsnormen gezielter einzusetzen. Sie sollte dazu auf positive Massnahmen setzen (z.B. Förderung der Ratifizierung von Normen, technische Zusammenarbeit, Beratung; Festigung von Bearbeitungsverfahren bezüglich Klagen, die an die Kontrollorgane der IAO erhoben werden). Wenn sich diese Mechanismen als unwirksam erweisen, sind sie zu erneuern. Dieses sicherlich sehr breitangelegte Programm entspricht durchaus den Gründungstexten der IAO, die ja nach grösserer sozialer Gerechtigkeit strebt. Es ist wünschenswert, dass die Arbeiten in praktischen, greifbaren Ergebnissen münden und in möglichst vielen Ländern die Arbeiterrechte verbessern. Allerdings soll die IAO nicht beurteilen, ob handelspolitische Massnahmen am Platze sind, um die tatsächliche Umsetzung grundlegender Arbeitsnormen zu erreichen.

Um Missverständnissen vorzubeugen, welche Spannungen zwischen den Sozialpartnern und den Ländern schüren könnten, müssen die Überlegungen zur eigentlichen Beziehung zwischen Handel und grundlegenden Arbeitsnormen vertieft werden. Wird in einer zunehmend integrierten Weltwirtschaft die Handelsöffnung den Sozialschutz aufweichen oder aber im Gegenteil das Los der Arbeiter verbessern? Dass die sozialen Konsequenzen schwierig mess-

und erfassbar sind, haben wir bereits eingangs erwähnt. Sicherlich wird die derzeit von der OECD durchgeführte Studie wichtige Einblicke und Lösungsansätze vermitteln. In der Folge werden wir einige Feststellungen der einschlägigen Forschungsarbeiten vorstellen und daraus vorläufige Schlussfolgerungen ziehen.

4. Globalisierung, Handelsliberalisierung und Arbeitsnormen

4.1. Einfluss des internationalen Handels auf die Situation der Arbeitnehmer in Industrieländern

Die Liberalisierung des Welthandels ist kein Nullsummenspiel: die Gesellschaft als Ganzes profitiert von den Handels- und Einkommenszugewinnen. Die Vorteile aus der Handelsöffnung werden jedoch nicht unverzüglich an sämtliche Wirtschaftssubjekte weitergegeben. Insbesondere Arbeiterkategorien mit der niedrigsten internationalen Wettbewerbsfähigkeit haben bisweilen erhebliche Anstrengungen zu leisten und müssen zudem auf die Vorteile verzichten, die ihnen der Protektionismus bisher verschaffte. Die Verteilung der Wohlstandsgewinne des Welthandels auf die verschiedenen Qualifikationsschichten lässt sich anhand eines theoretischen Modells, des sogenannten Faktorpreisausgleichs-Theorems analysieren. Nach diesem Modell führt der Abbau von Handelsschranken zur Abnahme des relativen Einkommens der für Importe intensiv genutzten Produktionsfaktoren, und zur Zunahme des relativen Einkommens der für Exporte intensiv genutzten Produktionsfaktoren. Der zunehmende Handel mit den Entwicklungsländern führt demnach in den Industrieländern zu erhöhter Nachfrage und somit höheren relativen Preisen jener Güter, welche mit hochqualifizierter Arbeit hergestellt werden. Die Einkommen der hochqualifizierten Arbeiter steigen, jene der wenig qualifizierten sinken. Niedrigqualifizierte Arbeiter in Industrieländern treffen auf Konkurrenz von Anbietern aus Entwicklungsländern, welche mit tieferen Kosten produzieren; um wettbewerbsfähig zu bleiben, müssen die ungelernten Arbeiter der Industrieländer ihre Dienstleistungspreise senken. Nach der Extremvariante des Theorems würden sich die Arbeitsentgelte bei gleichwertigem Ausbildungsniveau in den wirtschaftlich stark integrierten Regionen allmählich angleichen. Die karikierenden Projektionen werden sich kaum bewahrheiten, da zum einen die rigorosen Grundhypothesen²⁷ des Faktorpreisausgleichs-Theorems nicht der ökonomischen Realität entsprechen und zum anderen im Produktionsprozess zwar deutliche Globalisierungstendenzen herrschen, von einer vereinheitlichten Ökonomie aber nicht die Rede sein kann. Technische, kulturelle oder natürliche Schranken, welche die Märkte in Teilsegmente zergliedern, werden wohl nie völlig abgebaut werden. Im übrigen belegen empirische Studien, dass sich die Divergenzen zwischen den Ländern langfristig gar vertiefen: das Verhältnis des Pro-Kopf-Einkommens des

reichsten zu dem des ärmsten Landes ist von 11 im Jahr 1870, über 38 im Jahr 1960, auf 52 im Jahr 1985 angestiegen²⁸. In Europa und den USA hingegen, wo eine fortgeschrittene Wirtschaftsintegration sowie eine vergleichbare Ausgangslage bestehen, sind zumindest teilweise Einkommenskonvergenzen zu beobachten, und die aufstrebenden asiatischen Volkswirtschaften holen ihren Rückstand schrittweise ein. Ob das Gefälle zwischen den Industriestaaten und den am wenigsten entwickelten Ländern im Zuge der Globalisierung letztendlich durch eine Konvergenz nach oben oder nach unten eingegeben wird, lässt sich heute nicht vorhersagen.

Seit dem Ende der 70er Jahre ist in den OECD-Ländern eine Umschichtung der Arbeitskräfte im Gange: Die Arbeitsnachfrage verlagert sich weg von niedrigqualifizierten hin zu besser qualifizierten Beschäftigungen. Parallel dazu ist in Australien, Kanada, den Vereinigten Staaten und in Grossbritannien die Einkommensschere zwischen gut ausgebildeten und ungelernten Arbeitnehmern auseinandergeklafft. In den drei ersten Ländern gingen die grösseren Disparitäten mit sinkenden Reallöhnen der gering qualifizierten Arbeiter einher. In Kontinentaleuropa dagegen sind die Einkommensspannen konstant geblieben oder haben sich nur leicht ausgeweitet; unflexible Reallöhne verursachten jedoch einen Rückgang der Beschäftigungsrate²⁹. In Anwendung des Faktorpreisangleichstheorems führen manche Analysten diese Szenarien auf die engeren Handelsbeziehungen mit den Entwicklungsländern – sprich den Billiglohnländern – zurück. Adrian Wood³⁰ (*Sussex University*) führt an, dass der Ausbau des Handels mit den Entwicklungsländern in den Industrieländern die Nachfrage nach nichtqualifizierten Arbeitskräften bis 1990 um 20% gekürzt habe, wobei dieser Rückgang zu drei Vierteln in den 80er Jahren erfolgt sei und nicht nur die Lohnungleichheiten in den Vereinigten Staaten und Grossbritannien verschärft, sondern auch die Arbeitslosenzahlen in Kontinentaleuropa hochgetrieben habe. Der Autor bezweifelt, dass die schwache Marktdurchdringung der Importe aus Entwicklungsländern (unter 4 Prozent des Bruttosozialproduktes der Industrieländer) seine These entkräfte: Die Importe strömen hauptsächlich in arbeitsintensive Sektoren, wo dem internationalen Wettbewerb, gepaart mit der Produktionsrationalisierung, relativ viele Arbeitsplätze zum Opfer fielen. Adrian Wood zufolge ist der Aussenhandel nur für ein Viertel der um 20 Prozent rückläufigen Nachfrage nach niedrigqualifizierten Arbeitern direkt verantwortlich; die restliche Einbusse sei namentlich auf arbeit-

27. Das Theorem beruht im wesentlichen auf folgenden Annahmen: vollkommener Wettbewerb; die Konsumentenpräferenzen sind homogen und exogen gegeben; die Produktionsfunktionen sind in allen Ländern identisch und linear-homogen (keine Skalenerträge); die Produktionsfaktoren sind international immobil.

28. Vgl. The World Bank, *op.cit.*, 64

29. Vgl. OECD, *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Faits. Analyses. Stratégies. Synthèse*, Paris, 1994, 22.24.

30. Vgl. Wood A., *North-South Trade, Employment and Inequality*, Oxford, Clarendon Press, 1994.

seinsparende technische Innovationen (durch den internationalen Wettbewerb bedingt) zuzuschreiben. Am entgegengesetzten Ende der Meinungsskala steht die Studie von Robert Lawrence und Matthew Slaughter³¹. Die beiden Forscher stellten fest, dass in den USA die Preise der mit geringqualifizierten Arbeitskräften produzierten Güter gemessen an den mit hochqualifizierten Arbeitskräften gefertigten Gütern gestiegen sind. Das Resultat steht allerdings im Widerspruch zum Stolper-Samuelson-Theorem. Diese Wirtschaftswissenschaftler gehen davon aus, dass der nachlassende Bedarf nach gering qualifizierten Arbeitskräften sich in erster Linie aus den technologischen Umwälzungen der 80er Jahre erklärt.

Zweifel werden an beiden Thesen geäußert. Einige Forscher³² meinen, Adrian Wood habe den Einfluss des Handelsaustausches mit den Entwicklungsländern auf die Nachfrage nach ungelernten Arbeitskräften in den Industrieländern überbewertet. Allerdings betonen auch sie, dass neben dem technologischen Fortschritt andere Kräfte am Werk seien und dass die Arbeitsmarktveränderungen teilweise tatsächlich auf den Handel mit den Entwicklungsländern zurückgehen. Das darf jedoch nicht davon ablenken, dass die OECD-Länder den Löwenanteil des Handels innerhalb des OECD-Raums abwickeln³³ und dass sie so eher mit anderen OECD-Ländern als mit Billiglohnländern in Wettbewerb treten. Der Warenaustausch spielt sich grösstenteils innerhalb desselben Sektors oder zwischen Unternehmen ab (Halbfabrikate) oder erfasst zumeist ähnliche, mit gleich qualifizierten Arbeitskräften produzierte Güter. Mit der Globalisierung der Volkswirtschaften wächst die Notwendigkeit, mit den technischen Fortschritten in sämtlichen Sektoren Schritt zu halten; heute, an der Schwelle zum Zeitalter der Informationstechnologien³⁴, gilt dies mehr denn je. Der Arbeitsmarkt macht einen Strukturwandel durch. Schätzungen der OECD zufolge verschwindet und entsteht jährlich ein Zehntel aller Arbeitsplätze. In den Industrieländern betrifft die Freisetzung von Arbeitskräften vor allem Sektoren mit niedrigem Technologiestand und hohem Arbeitskräftekoeffizient (Verbraucherelektronik, Schuh-, Textil- und Bekleidungsindustrie); Arbeitskräfte reserven bestehen hauptsächlich im Dienstleistungsbereich sowie in einigen Spitzensegmenten der herstellenden

31. Lawrence R. und Slaughter M., *International Trade and American Wages in the 1980s: Giant Sucking Sound or Small Hiccup*, Brookings Papers on Economic Activity, 1993.

32. Vgl. Sachs J. und Shatz H., *Trade and Jobs in US Manufacturing*, Brookings papers on Economic Activity, 1994.

33. 1992 betrug die Einfuhren aus Ländern ausserhalb der OECD lediglich 3,8% des BSP des OECD-Raums (Vgl. OECD, *L'étude de l'OECD sur l'emploi, Données et explications. Partie I. Evolution des marchés du travail et facteurs de changement*. Paris. 1994, 85-86). Nach Angaben der UNCTAD (*Manuel de statistiques du commerce international et du développement*) hat sich der OECD-interne Exportanteil in den vergangenen drei Jahrzehnten von 69,3% (1958-60) auf 76,5% (1990-91) ausgeweitet.

34. Vgl. OECD, *Technology and the Economy: The Key Relationships*, Paris, 1992.

Industrie (Informatik, Büromatik, Telekommunikation, Halbleiter, Luft- und Raumfahrttechnik). Jene Arbeitnehmer, die vom technischen Fortschritt und von der Handelsöffnung benachteiligt wurden, kommen um erhebliche Anstrengungen, insbesondere berufliche Umschulung, nicht umhin, wenn auch sie von den positiven Auswirkungen der laufenden Produktionsumstrukturierung profitieren wollen. Während der Übergangsphase wird diese Risikogruppe von der Arbeitslosigkeit besonders gebeutelt.

Die vorhergehenden Ausführungen haben veranschaulicht, wie schwierig es ist, vor dem Hintergrund einer integrierten Produktion, Gleichheit der Handelsströme und des rasanten technologischen Umbruchs zu erkennen, welche Rolle die Öffnung gegenüber den Entwicklungsländern bei Lohnungleichheiten und Arbeitslosigkeit in den Industrieländern spielt. Die OECD legt den Schluss nahe, dass dieser Anteil auf makroökonomischer Ebene gering ist³⁵ und dass andere Faktoren – insbesondere die unabhängig von der Konkurrenz der Niedriglohnländer vorgenommenen technischen Verbesserungen – stärker ins Gewicht fallen³⁶. Ferner hat die Organisation gezeigt, dass dem Exportanstieg aus dem Süden, namentlich aus den asiatischen Billiglohnländern, ein Exportzuwachs derselben Größenordnung aus dem OECD-Raum die Waage hält und dass demnach Veränderungen oft sofort kompensiert werden.

Die engere Verflechtung mit den Entwicklungsländern schlägt also auf den Arbeitsmärkten der OECD-Länder nur unerheblich zu Buche. Wie sieht es dann mit den Arbeitsnormen aus, die ja nur Teilaspekt der Produktionskosten bilden? Das beachtliche Stundenlohngefälle – 25 Dollar in Deutschland, 16 Dollar in den USA, 5 Dollar in Südkorea, 2,4 Dollar in Mexiko und 0,5 Dollar oder weniger in China, Indien und Indonesien³⁷ – erklärt sich nur am Rande aus der Befolgung oder Missachtung grundlegender Arbeitsnormen. Arbeitsentgelte werden in erster Linie durch die Arbeitsmarktlage und den wirtschaftlichen Entwicklungsstand bestimmt. Dass vor allem die Arbeitskräfteschwemme und die geringe Produktivität die Reallöhne in den Entwicklungsländern herunterdrücken, steht ausser Zweifel. Selbst wenn die Entwicklungsländer tatsächlich dieselben grundlegenden Arbeitsnormen befolgten wie die Industrieländer, ist mit einem merklichen Lohnanstieg, der mit ihrem wirtschaftlichen Grundprofil unvereinbar wäre, kaum zu rechnen. Die Entwicklungsländer würden ihre komparativen Vorteile in den Sektoren, wo geringqualifizierte Arbeit intensiv genutzt wird, bewahren. Global gesehen scheinen die Marktmechanismen im Aussenhandel den Ausschlag zu geben. Die prekäre Lage ungelernter Erwerbspersonen in den Industrieländern darf

35. Auch die Weltbank gelangt zum Fazit, dass der Einfluss des Aussenhandels in den Industrieländern im Vergleich mit anderen Veränderungen auf den Arbeitsmärkten eher bescheiden ist (Vgl. The World Bank, *op.cit.*, 67).

36. OECD, *L'étude de l'OECD sur l'emploi. Données et explications. Partie I. Evolution des marchés du travail et facteurs de changement*, Paris, 1994, 83-118.

37. Vgl. A survey of the global Economy. *War of the Worlds*, October 1994, 16.

daher nicht den mangelhaften Arbeitsnormen in Entwicklungsländern angelastet werden.

4.2. Wirtschaftsentwicklung, Einbindung in den Welthandel und Arbeitsnormen

Anhand einer Auswahl von 22 Ländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen hat die Weltbank nachgewiesen, dass langfristiges Wachstum des Bruttosozialproduktes mit steigenden Reallöhnen in der Landwirtschaft und Industrie einhergeht³⁸. Wenn Länder sich wirtschaftlich entwickeln, wechseln die Arbeitnehmer in produktivere und besser bezahlte Beschäftigungen in anderen Sektoren. Beschäftigungsstatus und Entwicklungsstand sind also eng miteinander verknüpft; es wäre daher verfehlt, in den ärmsten Ländern auf die Einführung ehrgeiziger und kostspieliger Sozialsysteme, wie sie in fortgeschrittenen Staaten üblich sind, zu dringen. Es überrascht nicht, dass z.B. in Südkorea 90 Prozent der Bevölkerung von der Sozialversicherung im Gesundheitswesen abgedeckt sind, in Indonesien jedoch nur 13 Prozent, in Kenia 10 Prozent und in Indien 5 Prozent³⁹. Daher ist es müssig, von den Staaten Arbeitsnormen zu fordern, die mit ihrem wirtschaftlichen Entwicklungsstand unvereinbar sind und so ausser Reichweite liegen. Als Veranschaulichung möge das Beispiel des Mindestalters zur Zulassung zur Erwerbstätigkeit dienen.

Die IAO schätzt, dass derzeit rund 18 Prozent aller Kinder zwischen 10 und 14 Jahren regelmässig arbeiten. Die wenigsten von ihnen sind jedoch im formellen, exportorientierten Sektor beschäftigt; die überwiegende Mehrheit arbeitet im informellen Sektor, z.B. im landwirtschaftlichen Familienbetrieb, im Kleinhandel und -gewerbe⁴⁰. Eltern, die in den ländlichen Gegenden von Entwicklungsländern leben, können ausserhalb der stillen Saison nicht auf die Mithilfe der Kinder verzichten. In der Ernte- oder Saatzeit bleiben die Kinder deshalb dem Unterricht fern und verrichten oft während langer Zeit mühselige und harte Arbeiten. Solche Zustände waren im letzten Jahrhundert auch in den ländlichen Gebieten der Schweiz durchaus verbreitet, wenngleich der Grundsatz der obligatorischen Schulpflicht in den meisten Kantonsgesetzen Einzug hielt und 1874 in der Verfassung verankert wurde⁴¹. Herkömmliche Produktionsstrukturen im Verein mit Armut führten zu ökonomischen Zwängen, welche die Verbreitung des allgemeinen Schulbesuchs bremsen. Um die Jahrhundertwende hellte sich mit dem Wirtschaftsaufschwung der Schweiz die Lage spürbar auf. Die Entwicklungsländer durchlaufen heute

38. Vgl. The World Bank, *op.cit.*, 23 - 24.

39. Vgl. Internationales Arbeitsamt, *Le travail dans le monde*, Genf, 1994, 77.

40. Vgl. Bonnet M., „Child Labour in Africa“, *International Labour Review*, vol. 132, 1993, 371-389; Black M., *In the Twilight Zone. Child Workers in the Hotel, Tourism and Catering Industry*, International Labour Office, Geneva, 1995.

ähnliche Phasen: in den südostasiatischen Schwellenländern kommt Kinderarbeit viel seltener vor als in Äthiopien, Burkina Faso, Burundi, Indien oder Bangladesch. In Ägypten fand man heraus, dass ein Anstieg des Lohnes der Mutter um 10 Prozent einen Rückgang der Arbeit von Kindern im Alter von zwölf bis vierzehn Jahren um 15 Prozent zur Folge hatte und einen Rückgang um 27 Prozent bei sechs bis elf Jahre alten Kindern⁴². Massnahmen zur Ermässigung der Schulkosten bewirken ebenfalls eine Abnahme der Zahl arbeitender Kinder. Offensichtlich bietet die Armut den Schlüssel zum Verständnis der Kinderarbeit. Gesetzlich erlassene Verbote könnten das Schicksal der Kinder verschlechtern und sich gar kontraproduktiv auswirken, wenn das wirtschaftliche Umfeld nicht stimmt. Die IAO stellte fest, dass sich die Missstände in etlichen Entwicklungsländern verschlimmerten, wenn die Regierung den Kindern auf Druck von aussen hin verbot, einer bezahlten Tätigkeit nachzugehen. Bisweilen stellt das Arbeitsentgelt der Kinder die einzige legale Einkommensquelle einer Familie dar; ohne diesen Mitverdienst können Kinder in die Bettelei und Prostitution getrieben werden oder Hunger leiden⁴³. Das ist selbstverständlich kein Freibrief für die verwerflichen Auswüchse der Kinderarbeit (insbesondere die Gesundheitsschädigung). Die Völkergemeinschaft und die Regierungen sind aufgerufen, auf die Abschaffung der ausbeuterischen Praktiken hinzuwirken und zu diesem Zweck ein geeignetes Regelwerk sowie Anreiz- oder Unterstützungsprogramme bereitzustellen⁴⁴; diesem Thema hat die IAO Vorrang eingeräumt. Handelssanktionen hingegen können unerwünschte Wirkungen zeitigen, zumal die Teilnahme am Welthandel eine Hauptantriebskraft der Wirtschaftsentwicklung ist, welche einer Verbesserung der Arbeitsnormen voranhilft.

In der öffentlichen Diskussion mögen Entwicklungsländer genannt worden sein, die künstlich niedrige Arbeitsnormen praktizierten, um ihre komparativen Vorteile auszureizen und Anteile am Weltmarkt zu erobern. Mit besonderer Schärfe stellte sich dieses Problem in den Schwellenländern, deren Exporte seit Anfang der 80er Jahre in die Höhe schnellten. In der Folge werden wir prüfen, inwiefern der jüngste Verlauf der wirtschaftlichen und sozialen Kennzahlen dieser Regionen die obige Behauptung untermauert. Einleitend möchten wir festhalten, dass die Ratifizierung der IAO-Übereinkommen nicht die einzige Möglichkeit zur Besserung der Arbeiterrechte darstellt. Mitunter entscheiden sich Länder für einen indirekten Ansatz, indem sie das

41. R. Métrailler studierte den Fall des Wallis und schreibt, dass im XIX Jahrhundert die Schulpflicht der Erzfeind des Familienbetriebs war (Vgl. Métrailler R., *L'école primaire en Valais durant la deuxième partie du 19ème siècle et son processus de popularisation jusqu'à la veille de la première guerre mondiale*, Lizenziatsarbeit, Fribourg, 1978).

42. Vgl. The World Bank, *op.cit.*, 87

43. Vgl. The Economist, *op.cit.*, 41

44. Bequle A. und Myers W.E., *First Things, first in Child Labour. Eliminating Work detrimental to Children*, International Labour Office, Geneva, 1995.

Wirtschaftswachstum ankurbeln und die Marktmechanismen greifen lassen⁴⁵. Sie sehen von der Einführung ehrgeiziger Arbeitsnormen ab und überlassen es dem Spiel von Angebot und Nachfrage, die Lage der Arbeiter zu bessern. Fernöstliche Staaten wie Singapur, Hongkong, Südkorea und Taiwan haben diesen Weg eingeschlagen und einen beträchtlichen Nutzen aus dem Welthandel gezogen. Es fragt sich, ob der indirekte Ansatz das Ziel der Einhaltung von Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit – eine gerechtere Verteilung der Wohlstandsgewinne – erreicht. In den vier untersuchten Volkswirtschaften haben sich die Reallöhne in der Zeitspanne 1980 bis 1990 nahezu verdoppelt, und die Arbeitslosigkeit ist auf einen äusserst niedrigen Stand (um 2%) gefallen. In diesen Ländern sind ferner das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner und die Entlohnung im Berichtszeitraum gleich schnell gewachsen. Im Gegensatz zu Entwicklungsländern wie Brasilien oder Jamaika zeichnen sich die genannten asiatischen Staaten durch vergleichsweise geringe Unterschiede zwischen der obersten und untersten Sprosse der Einkommensleiter aus⁴⁶. Die Zahlen belegen demnach tatsächlich einen Umverteilungseffekt. In den vier geprüften Ländern hat die Festigung der Wirtschaftsentwicklung positiv auf die Berufsbeziehungen und die Arbeiterrechte abgefärbt. Das Musterbeispiel Südkorea ist hierzu besonders aufschlussreich: Tarifverhandlungen, die im allgemeinen dezentralisiert und auf Unternehmensebene stattfinden, haben sich nach und nach eingebürgert. Das soziale Sicherheitsnetz wird gespannt; das Vereinigungsrecht fasst Fuss, und die Zahl der Arbeiterorganisationen (mehrheitlich betriebsinterne Gewerkschaften) ist von 2'742 im Jahr 1988 auf 7'698 im Jahr 1992 angestiegen⁴⁷. Eine positive Korrelation zwischen der Integration in die Weltwirtschaft und der Arbeitsentlohnung liegt jedoch nicht nur in den dynamischen Schwellenländern Asiens vor: in jenen Entwicklungsländern mit einer Zunahme der Exportquote oberhalb des Medians⁴⁸ stiegen während der letzten zwei Jahrzehnte die Reallöhne mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von 3 Prozent, während sie jedoch in den Ländern stagnierten, in denen der Exportsektor schwächer expandierte⁴⁹. Entgegen der oben geäusserten Meinung legt dieser Zusammenhang nahe, dass zwischen Handelsaufschwung und weitergehenden Arbeiterrechten eine positive Korrelation bestehen kann.

45. Vgl. OECD, *Echanges et normes du travail. Examen des principales questions*, OECD, Paris, 1995, 17-18.

46. Vgl. OECD, *Echanges et normes du travail. Examen des principales questions*, OECD, Paris, 1995, 91-21.

47. Vgl. The World Bank, *op. cit.*, 101.

48. Der Median ist dadurch charakterisiert, dass in einer Beobachtungsreihe jeweils gleichviele Beobachtungen einen Wert grösser bzw. kleiner als der Median annehmen. Im vorliegenden Fall weisen 50% der Entwicklungsländer Exportquoten (Exporte bezogen auf das BSP) über dem Median, 50% unter dem Median aus.

Freilich sind die günstigen Tendenzen nicht sofort zu beobachten. Insbesondere während der Anfangsphase werden die Arbeitnehmerrechte in manchen Entwicklungsländern beschnitten in der Hoffnung, die Produktionskosten zu drosseln und vermehrt Auslandsinvestitionen ins Land zu locken. Mitunter bilden derartige Einschränkungen der Arbeiterrechte Teil eines Vorzugspakets, welches für in der Exportindustrie der Freizonen tätige Unternehmen geschnürt wird. Daneben werden zusätzliche Investitionsanreize geschaffen⁵⁰, denn lockere Arbeitsgesetze allein reichen meistens nicht aus, um Auslandsinvestitionen anzuziehen. Zum einen bewirken sie nicht unbedingt eine Lohnkostensenkung (die Lohnkosten entsprechen weitgehend der jeweiligen Arbeitskräfteausstattung), zum anderen ist der Produktionsfaktor Arbeit nur für die arbeitsintensive Herstellungsindustrie (z.B. Schuhe und Textilien⁵¹), nicht aber für die Lokalisierung aller Direktinvestitionen massgebend. Seit den 70er Jahren hat sich in zahlreichen fortgeschrittenen Volkswirtschaften der Anteil der Lohnkosten an den Gesamtproduktionskosten von 25% auf 5-10% zurückgebildet⁵². Kapital, Technologie, Marktnähe und Infrastrukturen sind zunehmend als Hauptdeterminanten der Wettbewerbsfähigkeit an die Stelle der Lohnkosten getreten. Nachdem die Direktinvestitionen der Industrieländer in Billiglohnländer in den 80er Jahren expandierten, pendelten sie sich Anfang der 90er Jahre ein. Seit 1990 haben Transfers den verfügbaren Kapitalstock der Industrieländer um nur 0,5% verkleinert⁵³. Aus dieser Perspektive hält eine UNCTAD-Studie eine Korrelation zwischen dem Zufluss ausländischer Direktinvestitionen und strikten bzw. laxen Arbeitsgesetzen für höchst unwahrscheinlich⁵⁴.

Die zollfreien Zonen haben den Exportboom der asiatischen Staaten zweifelsohne stark unterstützt. Von den weltweit über 500 zollfreien Gebieten liegt der Grossteil in Asien, vornehmlich in China. Allerdings stellte man fest, dass Länder, die ihre Volkswirtschaft erst vor kurzem dem Handel geöffnet haben, bestimmte Arbeiterrechte (namentlich das Recht auf gewerkschaftliche Betätigung) auf nationaler Ebene zwar gewähren, in den zollfreien Gebieten aber verweigern oder beschneiden (z.B. Dominikanische Republik, Philippinen, Bangladesch, Pakistan, Türkei, Jamaika, Sri Lanka, Malaysia). Es gibt aber auch positive Gegenbeispiele. In Mexiko z.B. nähern sich die Arbeitsnormen im Rahmen des „maquiladoras“-Programms allmählich dem amerikanischen

49. Vgl. The World Bank, *op.cit.*, 54-55.

50. So z.B. in der Zoll-, Steuer- und Devisenexportpolitik.

51. In der Textil- und Schuhindustrie beträgt die Proportion der Lohnkosten an den gesamten Produktionskosten immer noch 30%.

52. Vgl. Oman C., *Globalisation and Regionalisation: The Challenge for developing Countries*, OECD, Paris, 1994.

53. Vgl. Krugman P., „Does Third World Growth hurt First World Prosperity?“, Harvard Business Review, July-August, 1994.

54. UNCTAD, *World Investment Report 1994*, New York and Geneva.

Standard an⁵⁵. Die Politiken sowie die Behandlung der Arbeitnehmer in zollfreien Gebieten variieren von Land zu Land erheblich. Wenn die Länder wirtschaftlich vorankommen, verbessert sich im allgemeinen auch die Arbeitersituation; lockere Sozialgesetze sind nicht durchweg mit dürftigen Arbeitsbedingungen gleichzusetzen. Der IAO zufolge wird in zollfreien Gebieten ein Beschäftigungs-, Entlohnungs- und Arbeiterrechteniveau gemessen, das gleich oder sogar höher ist als in der unmittelbaren Umgebung⁵⁶.

Ferner ist zu beachten, dass es sich bei den Investoren in den Exportförderungszone in der Regel um transnationale Unternehmen handelt⁵⁷, die es sich aufgrund ihrer exponierten Stellung in der Öffentlichkeit gar nicht leisten können, durch ausbeuterische Praktiken in ihren Produktionsstätten die Meinung der Welt gegen sich aufzubringen. Freiwillige Verhaltenskodizes appellieren an transnationale Unternehmen, die Arbeitsnormen, beispielsweise das Recht der Arbeiter auf Vertretung, einzuhalten. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Leitlinien der Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen der OECD⁵⁸, die tripartite Erklärung der IAO und den für transnationale Gesellschaften bestimmten Internationalen Verhaltenskodex der Vereinten Nationen.

Wenngleich diesen Instrumenten der rechtsverbindliche Charakter fehlt, sind sie mit Verfahren zur Prüfung von Anwendungsproblemen ausgestattet. Solche Untersuchungsverfahren begünstigen zudem den Dialog zwischen den Sozialpartnern. Die Anwendung der IAO-Erklärung wird alle drei Jahre überprüft; die letzte Untersuchung fand im Jahr 1992 statt. Dabei wurde festgestellt, dass die Grundsatzerklärung weithin beachtet wird. Im allgemeinen halten multinationale Unternehmen die nationalen Gesetze ein und wenden in den Bereichen Entlohnung, Nebenleistungen, Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz Normen an, welche die gesetzlichen Erfordernisse und die Praxis der lokalen Unternehmen übertreffen⁵⁹.

Einige gewähren die Vorzugsbedingungen nicht nur dem eigenen Personal, sondern den Bediensteten der Zulieferer, um das „Image“ des Unternehmens aufzubessern und die fähigsten Arbeitnehmer vor Ort zu gewinnen. Etliche Tochtergesellschaften wenden die im Sitzland geltenden

55. Vgl. United States General Accounting Office, U.S.-Mexico Trade: *The Work Environment at Eight U.S.-Owned Maquiladora Auto Parts Plants*, November 1993.

56. Vgl. Internationales Arbeitsamt, *L'emploi dans le monde. Un rapport du BIT*, Genf, 1995, 83.

57. Schätzungen des IAA ergeben, dass ausländische Unternehmen in den Philippinen 63% aller in Freizonen niedergelassenen Firmen ausmachen, in Korea 77%, in der Dominikanischen Republik, in Sri Lanka, Jamaika und Mexiko über 80% (Vgl. IAO, *Multinational and Employment*, Geneva, 1993).

58. Vgl. OECD, *Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales*, Paris, 1994.

59. Vgl. Internationales Arbeitsamt, *L'emploi dans le monde. Un rapport du BIT*, Genf, 1995, 83.

Normen auch im Ausland an⁶⁰. Auch die „*International Metalworkers' Federation*“ (IMF) gelangte zum Schluss, dass die bedeutende Präsenz transnationaler Firmen in Freizonen die dortigen Arbeitsnormen im Vergleich zum Landesdurchschnitt hebe⁶¹.

Die positive Bilanz zeigt wohlgerne nur allgemeine Trends auf und schliesst keineswegs aus, dass der verschärfte internationale Wettbewerb sektorielle, lokale oder vorübergehende Schwierigkeiten hervorrufen kann. Ausser Zweifel steht jedoch, dass die wirtschaftliche Globalisierung eine Chance bietet, die Durchsetzung besserer Arbeitsnormen in den Entwicklungsländern zu fördern.

5. Fazit

Die derzeitige Weltwirtschaftsphase berechtigt nicht zur Unterstellung einer Kausalbeziehung zwischen der Anwendung laxerer Arbeitsnormen in manchen Entwicklungsländern einerseits und dem Beschäftigungsmangel geringqualifizierter Arbeitskräfte in Ländern mit einschneidenderen Sozialgesetzen andererseits. Komparative Vorteile einiger Entwicklungsländer in Sektoren, in welchen die Lohnkosten das Gros der gesamten Produktionskosten ausmachen, rühren vornehmlich von Parametern des Binnenarbeitsmarktes und von der gesamtwirtschaftlichen Produktivität her. Der intensivere Handelsverkehr mit Niedriglohnländern vermag die Eskalation der Lage der schlecht ausgebildeten Arbeitskräfte höchstens ansatzweise zu erklären. Ungelernte Arbeiter werden von den Schockwellen der technologischen Umwälzungen, welche die Nachfrage hin zu qualifizierteren Arbeitsprofilen verschieben, am härtesten erfasst. Handelsöffnung und internationale Investitionen ebnen jedoch nicht dem grassierenden Sozialabbau die Bahn, im Gegenteil: man stellte fest, dass in den Entwicklungsländern bessere Exportleistungen des öfteren Hand in Hand gehen mit einer besseren Situation der Arbeitnehmer, insbesondere in Sachen Entlohnung. Werden bei Missachtung von Arbeitsnormen Handelsanktionen verhängt, so steht zu befürchten, dass dem betroffenen Land der Nutzen möglicher Synergien der Wirtschaftsintegration und höheren Arbeiterrechten nun paradoxerweise versagt bleibt. Erschwerend kommt hinzu, dass solche Handelshemmnisse den Interessen der Exportländer mit hohen Normen zuwiderlaufen, weil die „bestraften“ Länder mit grosser Wahrscheinlichkeit ihre Märkte – wegen Zahlungsunfähigkeit oder als Vergeltungsmassnahme – abriegeln. Der Weg in den Protektionismus würde für sämtliche Handelspartner unweigerlich negative Folgen zeitigen.

60. Vgl. UNCTAD, *World Investment Report 1994*, New York and Geneva.

61. Vgl. International Metalworkers' Federation (IMF), *Trade and Workers' Rights. Time for a Link*, Genf, 1988, 38-39.

Bislang ist es noch nicht gelungen, in den Arbeiten der IAO zur sozialen Dimension des Welthandels jene Kernnormen herauszuarbeiten, welche weltweit absolute Beachtung beanspruchen. Dennoch sollten Initiativen zur Stärkung der IAO-Kontrollmechanismen weiter vorangetrieben werden. Daneben sind auch Anreizmechanismen, wie z.B. die technische Unterstützung oder die Verhaltenskodizes an die Adresse multinationaler Firmen, fortzuentwickeln.

Aus den Ausführungen dieses Artikels geht hervor, dass die genannten Vorbedingungen für eine Diskussion in der WTO zum Wechselspiel Arbeitsnormen – Welthandel derzeit unerfüllt sind. Sollte der Themenkreis dennoch auf die Tagesordnung der Organisation aufgenommen werden, so gälte es, Lösungen zu finden, welche der Offenheit und Fairness des multilateralen Handelssystems Rechnung tragen. Etwaige Handelsmassnahmen zur Förderung der Arbeitsnormen dürfen nicht als Deckmantel für den Protektionismus erhalten. In diesem Licht gesehen müssen jene Handelsschutzwaffen, welche wie die Antidumping-Massnahmen den Staaten einen breiten Ermessensspielraum einräumen, aus dem möglichen Arsenal ausgemustert werden. Studien ergeben, dass Produzenten mancher Branchen sehr rasch mit Antidumping-Vorkehrungen bei der Hand sind, um sich gegen die Konkurrenz aus dem Ausland abzuschirmen⁶². Handelsschutzmassnahmen dürfen nur als Ultima Ratio dann eingesetzt werden, wenn alle anderen Methoden – namentlich Anreizverfahren – erschöpft worden sind. Nicht zuletzt sind sie einer drastischen multilateralen Kontrolle zu unterwerfen.

62. Vgl. Horlick G.N. „How the GATT became Protectionist. An Analysis of the Uruguay Round Draft Final Antidumping Code“, *Journal of World Trade*, 1993; Congressional Budget Office, *How the GATT affects US Antidumping and Countervailing Duty Policy*, The Congress of the United States, September 1994; Finger J.M., ed., *Antidumping: How it works and Who gets hurt*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1993.